Wenn Zuständigkeiten nicht reichen

Warum Gesamtverteidigung rechtliche und institutionelle Anschlussfähigkeit braucht

Ferdinand Gehringer

05.11.2026 doi: 10.59704/3fa3fa14b78b41b0

Das zentrale Problem der deutschen Gesamtverteidigung sind nicht fehlende Zuständigkeiten, sondern fehlende Anschlussfähigkeit zwischen ihnen. Das Grundgesetz verteilt Verantwortung zwischen Bund und Ländern. Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz und private Daseinsvorsorge folgen eigenen Rechts- und Organisationslogiken. Das ist gewollt, ändert aber nichts daran, dass daraus im Ernstfall eine durchgängige Reaktionsfähigkeit entstehen muss. Dafür müssen die Übergänge rechtlich vorbereitet, institutionell verbunden und praktisch eingeübt sein.

Gesamtverteidigung ist ein Schnittstellenproblem

Der Begriff Gesamtverteidigung suggeriert Einheit. Das Recht organisiert sie dagegen arbeitsteilig. Militärische und zivile Verteidigung verfolgen ein gemeinsames Ziel, bleiben aber eigenständige Komponenten. Zur zivilen Verteidigung gehören neben dem Schutz der Bevölkerung die Aufrechterhaltung staatlicher Funktionen, die Sicherung der Versorgung und die Unterstützung der Streitkräfte.[1]

Die Arbeitsteilung beruht auf der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung und ist zugleich Ausdruck einer funktionalen Spezialisierung staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Die Herausforderung liegt darin, das Zusammenwirken der beteiligten Stellen über Kompetenz- und Organisationsgrenzen hinweg sicherzustellen. Hybride Angriffe, großflächige Ausfälle kritischer Infrastruktur oder die Unterstützung militärischer Operationen halten sich weder an Ressortgrenzen noch an die Trennung von Bundes-, Landes- und Kommunalzuständigkeiten. Gesamtverteidigung zielt deshalb auf mehr als den Schutz einzelner Einrichtungen: Sie muss die Funktionsfähigkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auch unter extremer Belastung erhalten.

Die zentrale Frage lautet dabei, ob die Instrumente der Gesamtverteidigung im Übergang funktionieren: zwischen strategischer und operativer Ebene, zwischen Bund und Ländern, zwischen Friedensvorsorge und besonderen verfassungsrechtlichen Lagen sowie zwischen Staat und privaten Betreibern. An diesen Übergängen entscheidet sich die Belastbarkeit unseres Systems der Gesamtverteidigung.

Gesamtverteidigung braucht mehr als strategische Koordination

Seit August 2025 verfügt die Bundesregierung mit dem Nationalen Sicherheitsrat über ein zentrales Gremium für integrierte Sicherheitspolitik. Seine Geschäftsordnung weist ihm die ressortübergreifende Koordination an der Schnittstelle von innerer, äußerer, wirtschaftlicher und digitaler Sicherheit sowie ziviler und militärischer Verteidigung zu. Er soll Informationen bündeln, gemeinsame Lagebewertungen ermöglichen und strategische Entscheidungen vorbereiten.[2] Damit ist aber noch nicht gesagt, dass aus strategischer Koordination eine durchgängige Planung für die Gesamtverteidigung entsteht.

Die Konstruktion hat jedoch strukturelle Grenzen. Der Sicherheitsrat ist ein Kabinettsausschuss. Er kann politische Prioritäten setzen, Ressorts zusammenführen und – soweit rechtlich zulässig – entscheiden. Er schafft aber keine neue ressortübergreifende

[1] Bundesministerium des Innern, *Konzeption Zivile Verteidigung*, 24.08.2016, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bevoelkerungsschutz/konzeption-zivile-verteidigung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 29.09.2026.

[2] Bundesregierung, *Geschäftsordnung des Nationalen Sicherheitsrates*, 09.02.2026, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975224/2406232/41b4c9dfe4f29eb9457a8a17154c432b/2026-02-09-nsr-go-de-data.pdf?download=1, zuletzt abgerufen am 29.09.2026.

Weisungslinie. Zwar können weitere Bundesministerien, Ländervertretungen und Sachverständige einbezogen werden. Offen bleibt jedoch, ob zivile Versorgung und kritische Funktionen dauerhaft in die Sicherheitsplanung eingebunden werden.

Dazu gehören Energie, Verkehr, Logistik, Ernährung, Gesundheit, Telekommunikation und Bildung. In einer schweren Krise hängt von ihnen die Handlungsfähigkeit des Staates ab. Beteiligte an einen Tisch zu holen, reicht dafür nicht. Notwendig sind belastbare Verfahren, gemeinsame Lagebilder und vorab geklärte Übergaben zwischen den Stellen, die im Ereignisfall handeln müssen.

Föderalismus braucht Übersetzung

Besonders deutlich wird das im Bundesstaat. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung zu. Der Katastrophenschutz in Friedenszeiten liegt dagegen nach Art. 30 und 70 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Ländern. Art. 35 Abs. 2 und 3 GG eröffnet für Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle spezifische Unterstützungs- und Koordinierungsmöglichkeiten. Gefährdet die Lage mehr als ein Land, kann die Bundesregierung die Länder nach Abs. 3 zudem anweisen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, und Bundespolizei sowie Streitkräfte einsetzen. Eine allgemeine Weisungs- oder Steuerungskompetenz des Bundes für jede Krisenlage folgt daraus jedoch nicht.

Auch die Bundeszuständigkeit für den Zivilschutz bleibt administrativ föderal verschränkt. Soweit Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) ausführen, handeln sie nach § 2 Abs. 1 ZSKG im Auftrag des Bundes. Zuständigkeit und Verwaltungsverfahren richten sich grundsätzlich nach den landesrechtlichen Katastrophenschutzstrukturen. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes geht somit mit einer Aufgabenwahrnehmung durch die Länder einher. Gesamtverteidigung erfordert daher eine ebenenübergreifende Planung und Abstimmung innerhalb der bestehenden Kompetenzordnung.

Daraus folgt ein Perspektivwechsel. Der Föderalismus ist nicht das Hindernis, das im Ernstfall überwunden werden müsste. Dezentrale Strukturen können Redundanz und Resilienz schaffen. Vor allem aber werden Krisen vor Ort bewältigt: Menschen müssen gewarnt, Krankenhäuser versorgt, Verkehrswege freigehalten und Verwaltungsleistungen aufrechterhalten werden. Gesamtverteidigung muss deshalb vom möglichen Vollzug in Ländern und Kommunen her gedacht werden – nicht nur von der Koordination in Berlin her. Dafür braucht es kompatible Lagebilder, gemeinsame Standards, abgestimmte Alarm- und Meldewege und Übungen, in denen Zuständigkeitswechsel tatsächlich erprobt werden.

Der im Mai 2026 beschlossene Pakt für den Bevölkerungsschutz setzt an dieser Schnittstelle an. Vorgesehen sind unter anderem ein Steuerungsstab „Kommando Zivile Verteidigung“, der Ausbau der zivilen Alarmplanung und ein gemeinsames digitales Lagebild Inland von Bund und Ländern.[3] Das stärkt die operative Koordination und die Verzahnung ziviler und militärischer Planung. Kompetenzgrenzen beseitigt es jedoch nicht.

Der Begriff „Kommando“ darf dabei nicht über die institutionelle Reichweite hinwegtäuschen. Ein Steuerungsstab im Bundesministerium des Innern kann Lagebilder bündeln und ressortübergreifend koordinieren. Die Ressortverantwortung anderer Bundesministerien kann ein solcher Steuerungsstab aber nicht überwinden. Eine allgemeine Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Ressorts begründet seine Koordinierungsfunktion nicht. Nach Art. 65 GG leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Weil zivile Verteidigung nahezu alle Ressorts berührt, bleibt daher die Frage, wie aus Koordination verbindliche und praktisch anschlussfähige Planung wird.

[3] Bundesregierung, *Auf den Ernstfall gut vorbereitet sein*, 20.05.2026, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/newsletter-verbraucherschutz/pakt-bevoelkerungsschutz-2431070, zuletzt abgerufen am 29.09.2026.

Der Übergang beginnt vor dem Verteidigungsfall

Juristisch ist der „Ernstfall“ kein einheitlicher Tatbestand. Das Grundgesetz kennt keinen Schalter, der von Frieden auf Verteidigung umlegt. Neben dem Verteidigungsfall nach Art. 115a GG steht insbesondere Art. 80a GG. Danach können bestimmte verteidigungsbezogene Vorschriften bereits außerhalb des Verteidigungsfalls angewendet werden, wenn der Bundestag den Spannungsfall festgestellt oder ihrer Anwendung besonders zugestimmt hat. So knüpfen beispielsweise § 2 Abs. 3 des Verkehrssicherstellungsgesetzes und § 2 Abs. 1 des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes die Anwendung von Rechtsverordnungen nach diesen Gesetzen ausdrücklich an Art. 80a GG. Sie können dazu dienen, lebenswichtige Verkehrsleistungen oder die Versorgung mit Gütern zu sichern. Die Feststellung des Spannungsfalls erfordert eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Nach Art. 80a Abs. 3 GG können die betreffenden Vorschriften außerdem auf Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses angewendet werden, den ein internationales Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung fasst. Ein entsprechender NATO-Beschluss kann dafür in Betracht kommen; eine bloße Verschärfung der Sicherheitslage genügt nicht.

Diese gestufte Architektur ist für die Gesamtverteidigung zentral. Vorbereitung muss vor dem Verteidigungsfall stattfinden, ohne besondere Eingriffsbefugnisse informell vorzuverlagern. Informationsaustausch, Priorisierung, Übungen und organisatorische Vorsorge müssen deshalb so weit im Frieden vorbereitet sein, dass die gesetzlich vorgesehenen Instrumente greifen, sobald ihre Voraussetzungen erfüllt sind.

Damit ist nicht ein pauschaler Wechsel von Frieden zu Krieg gemeint, sondern der Übergang von der regulären Krisenvorsorge zur rechtmäßigen Anwendung besonderer verteidigungsbezogener Vorschriften. Eine verschärfte Bedrohungslage setzt diese Befugnisse nicht automatisch in Kraft. Bereits im Frieden muss geklärt sein, wer die Lage bewertet, wer die gesetzlich vorgesehenen Entscheidungen vorbereitet und trifft, welche Rechtsfolgen daran anknüpfen und wie die zuständigen Behörden sowie die betroffenen Unternehmen rechtzeitig informiert werden.

Die Bundesregierung hat das Thema inzwischen aufgegriffen. Am 1. Juli 2026 beschloss das Bundeskabinett Eckpunkte zur Anpassung der Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze. Sie sollen die Versorgung der Bevölkerung sowie der eigenen und verbündeten Streitkräfte in Krisenlagen bis hin zum Verteidigungsfall sichern und die Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Kommunen stärken. Über die Aktualisierung bestehender Befugnisse hinaus sollte die Reform klären, welche Leistungen priorisiert werden können, welche Informationen Behörden und betroffene Unternehmen, etwa Energieversorger, Telekommunikations- sowie Verkehrs- und Logistikunternehmen, bereits im Frieden austauschen dürfen oder müssen und wie Entscheidungen über besondere Sicherstellungsmaßnahmen ressort- und ebenenübergreifend vorbereitet, getroffen und kommuniziert werden.[4]

KRITIS und Sicherstellungsrecht greifen ineinander

Besonders sichtbar wird diese Aufgabe bei kritischen Infrastrukturen. Das am 17. März 2026 in Kraft getretene Dachgesetz zur Stärkung der physischen Resilienz kritischer Anlagen (KRITISDachG) sieht für Betreiber kritischer Anlagen unter anderem Risikoanalysen und Resilienzmaßnahmen vor.

Das KRITISDachG ist aber nicht mit dem Vorsorge- und Sicherstellungsrecht identisch. Beide Regelungsbereiche verfolgen unterschiedliche Zwecke. Das KRITIS-Recht stärkt die Widerstandsfähigkeit kritischer Anlagen und Dienstleistungen. Die Sicherstellungsgesetze geben dem Staat für besondere Lagen Instrumente an die Hand, um Versorgung, Leistungen und Kapazitäten zu sichern oder zu priorisieren.

Für die Gesamtverteidigung liegt die entscheidende Frage zwischen diesen Regimen: Wie wird aus der Resilienz eines einzelnen Betreibers die Verfügbarkeit einer gesamtstaatlich benötigten Leistung? Ein Unternehmen kann seine eigene Anlage vorbildlich schützen und trotzdem von Strom, Telekommunika-

[4] Bundesregierung, *Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze werden angepasst*, 01.07.2026, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/vorsorge-und-sicherstellungsgesetze-2445568, zuletzt abgerufen am 29.09.2026.

tion, Treibstoff, Personal, Logistik oder digitalen Vorleistungen abhängen. Fällt eine dieser Leistungen aus, endet womöglich auch die eigene Leistungserbringung.

Gesamtverteidigung muss deshalb in Funktionsketten denken. Der Staat muss nicht jede Anlage steuern, wohl aber wissen, welche Leistungen für zivile und militärische Handlungsfähigkeit unverzichtbar sind, von welchen Vorleistungen sie abhängen und wo im Ernstfall priorisiert oder sichergestellt werden muss.

Für private Betreiber ist Vorhersehbarkeit entscheidend. Wer in einer Krise oder im Verteidigungsfall eine besondere Funktion erfüllen soll, muss diese Rolle soweit möglich schon im Frieden kennen. Das betrifft Ansprechpartner, Meldewege, Mindestleistungen, Abhängigkeiten und die Voraussetzungen staatlicher Maßnahmen. Vorsorge nimmt Ausnahmebefugnisse nicht vorweg. Sie bereitet ihren späteren rechtmäßigen Vollzug vor.

Ein ziviler Planungsrahmen: ZIVIS Deutschland

Deutschland beginnt nicht bei null. Die Konzeption Zivile Verteidigung und die Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung von 2024 bilden bereits planerische Grundlagen. Nationaler Sicherheitsrat, Pakt für den Bevölkerungsschutz und KRITISDachG ergänzen diese; eine Reform der Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze ist angestoßen. Sie bilden die Bausteine einer erneuerten Gesamtverteidigungsarchitektur. Entscheidend ist, diese Grundlagen in eine ressort- und ebenenübergreifende operative Planung zu überführen.

Der Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) führt militärische Verteidigungsplanungen mit den dafür erforderlichen zivilen Unterstützungsleistungen in einem ausführbaren Plan zusammen; die Versorgung der Bevölkerung und andere zivile Verteidigungsaufgaben regelt er ausdrücklich nicht.[5] Innen- und Verteidigungsministerium haben eine gemeinsame Planungsgruppe zur zivilen Komplementärplanung eingerichtet.[6] Die Zuständigkeiten beider Häuser decken jedoch nicht die gesamte Breite ziviler Verteidigungsaufgaben ab. Insbesondere Wirtschaft, Gesundheit, Verkehr und Bildung erfordern die Einbindung weiterer Ressorts und der Länder. Erforderlich ist ein ressort- und ebenenübergreifender Planungsrahmen, der auch die Versorgung der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft umfasst.

Für die zivile Seite sollte deshalb ein mit dem OPLAN DEU vergleichbarer gemeinsamer Planungsrahmen entwickelt werden, ein Plan für Zivile Vorsorge, Infrastruktur und Sicherheit (kurz: „ZIVIS Deutschland“). ZIVIS ist dabei ausdrücklich ein Vorschlag für ein solches Instrument, keine bestehende oder offizielle Bezeichnung.

Ein solcher ZIVIS-Plan sollte festlegen, welche staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen auch unter extremer Belastung aufrechterhalten werden müssen. Er sollte kritische Funktionsketten und Mindestleistungen, wesentliche Abhängigkeiten sowie zivile und militärische Bedarfe zusammenführen. Ebenso muss er klären, nach welchen Verfahren knappe Ressourcen priorisiert, Informationen weitergegeben und Entscheidungen zwischen den Beteiligten abgestimmt werden. Der Plan muss dezentral konkretisiert und regelmäßig geübt werden. Er sollte nicht als zentraler Befehlsplan aus Berlin verstanden werden.

Das Grundgesetz verlangt keine institutionelle Einheit der Gesamtverteidigung. Es setzt auf verteilte Verantwortung. Ein gemeinsamer ziviler Planungsrahmen würde weder diese Kompetenzordnung noch bestehende Weisungsbefugnisse verändern. Er muss aber klären, wie Bundesressorts, Länder, Kommunen und private Betreiber zusammenwirken: wer bei Engpässen im Rahmen seiner Zuständigkeit Transportkapazitäten priorisiert, wie zivile und militärische Bedarfe abgestimmt werden und welche Verfahren greifen, wenn Behörden oder Betreiber ausfallen. Wo rechtliche Grundlagen oder verbindliche Absprachen fehlen, würde ein solcher Plan diese Lücken sichtbar machen. So ließe sich die Zusammenarbeit im Ernst-

[5] Bundeswehr, *Operationsplan Deutschland: Deutschland gemeinsam verteidigen*, 10.10.2025, https://www.bundeswehr.de/de/organisation/operatives-fuehrungskommando-der-bundeswehr/auftrag-und-aufgaben/operationsplan-deutschland, zuletzt abgerufen am 30.09.2026.

[6] Vgl. Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/5661, 30.04.2026, https://dserver.bundestag.de/btd/21/056/2105661.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2026, S. 50 (Antwort der Bundesregierung auf Frage 64).

fall vorbereiten, ohne die föderale und ressortbezogene Verantwortung aufzulösen.

Die Bewährungsprobe beginnt vor dem Verteidigungsfall. Treffen zivile und militärische Bedarfe auf knappe Transportkapazitäten, Energie oder Personal, darf die Abstimmung nicht erst unter Zeitdruck beginnen. Zuständigkeiten, Prioritäten und rechtliche Entscheidungswege müssen zuvor geklärt und gemeinsam geübt sein. Daran entscheidet sich, ob die verteilte Verantwortung in der Gesamtverteidigung tatsächlich trägt.

AUTOR*IN

Ferdinand Gehringer

Ferdinand Gehringer ist Volljurist, Non-Resident Fellow am Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel und berät bei FTI Consulting zu Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wirtschaftlicher Resilienz und dem Schutz kritischer Infrastrukturen.

EMPFOHLENE ZITATION

Gehringer, Ferdinand: Wenn Zuständigkeiten nicht reichen: Warum Gesamtverteidigung rechtliche und institutionelle Anschlussfähigkeit braucht, Verfassungsblog, 05.11.2026, doi: 10.59704/3fa3fa14b78b41b0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20261105-133929-0.